清史纂修

清代及北洋政府时期中央机构档案及其管理

——答韦庆远问

许宝蘅　遗稿

许恪儒　马忠文　整理

按语：本文是近代学者许宝蘅先生（字季湘，1875—1960）的未刊文稿。季湘先生出身世家，清末以举人充军机章京，熟悉清代掌故和档案文献；民国后又在北洋政府和故宫博物院任职。1954 年 8 月，中国人民大学历史系档案教学组年轻教师韦庆远，经叶恭绰先生介绍，拜访季湘先生，请教清季和北洋政府时期中央政府机构的档案情况。据《许宝蘅日记》，先生曾根据韦庆远提出的问题逐一解答，书写《答问》二卷"付之"。时隔半个世纪，《答问》正本已无下落，惟许先生自留底本仍存世。现据该底本，将文献价值较大的相关内容整理发表，供学界研究参考之用。文章题目为整理者所拟。

一、军机处与内阁之关系

"满清"一代，政治中心机构初为内阁，后为军机处。最后，仍为内阁。今述其设置之沿革与人员之选任，职掌之转移，其关系若分若合，实二而一也。

内阁之设，沿用明制。《清会典》载：天聪三年设文馆于盛京。十年改文馆为内三院……顺治二年以翰林分隶内三院……十五年改内阁，十八年复改为内三院，康熙七年仍为内阁。

案：天聪时只有书房。尝见天聪六年汉文档中有书房秀才杨方兴条陈云："书房为六部之咽喉，一切往来国书暨官生奏本，皆在于斯。若无总理之人，未免互相推诿。臣观金汉中，无人当此大任，亦无人敢当此大任，皆恐日久生嫌。臣想六部皆有贝勒，书房独无，乞择一老成通达政体的贝勒在书房中总理，内则查点书房本稿，外则代伸各部事务。凡大小奏章，先与贝勒说过。该进上的进上，该发部的发部。庶书房官生有头领，好用心做事。再各分执事，总听贝勒约束，方成个大规矩。"据此所述，为后来改设内三院之张本。《会典》所称"文馆"乃书房之变名，翻译之文饰。

《明史·职官志》载：中极殿大学士，建极殿大学士，文华殿大学士，武英殿大学士，文渊阁大学士，东阁大学士……以其授餐大内，常侍天子殿阁之下，避宰相之名，又名内阁……。成

[收稿日期] 2014－05－16
[作者简介] 许恪儒（1926—），女，北京六中退休人员，xkr2601@sina.com；马忠文（1967—），男，中国社科院近代史研究所副研究员，mazhongwen9@qq.com

祖时，入内阁者皆编检、讲读之官，不置官属，不得专制诸司。诸司奏事，亦不得相关白……。嘉靖以后，朝位班次列六部之上。

案：内阁官署在太和门外东南隅。其初设时，不置官属，后乃设中书等官。清代内阁大学士之次有学士、侍读学士、侍读、中书等官。

军机处之设，始于雍正八年。时因用兵西北，军报络绎，批答指挥欲其敏速。而内阁距离乾清宫较远，宣召须时，又虑不慎密。乃于乾清门内置军需房，以大学士入值。十年，始定名为办理军机处，铸造印信，为发寄密行事件之用。

《枢垣纪略》载：雍正十年三月，大学士等奏办理军机处密行事件所需发封印信，谨拟“办理军机印信”字样，移咨礼部铸造，贮办理军机处，派员管理，并行知各省及西北各路军营。今办理军机处银印，乾隆初年所换，铸满汉篆文曰“办理军机事务印记”。银印藏大内，印匙以领班军机大臣佩之。有应用之官文书，直日章京亲到内奏事处向内监请印，用毕，即送进。

乾隆初设议政王大臣，称总理事务处，将军机处并入。

《枢垣纪略》载“乾隆二年十二月二十九日，庄亲王允禄等奏，臣等因总理事务，荷蒙天恩交部议叙，查总理事务差委办事之侍郎延泰、班第，学士索柱，并办事官员等，多系从前在军机处行走之员，复在总理处效力行走，俱各小心谨慎，黾勉办公，并无过失，应请一并交部议叙。谨将各员行走年分，分缮清单，伏候钦定。”据单所开满员雅尔哈善、汉员蒋炳等行走年分与《枢垣题名》军机章京入直年分相符，可为军机处并入总理处之证。

乾隆三年罢总理处，复为军机处。

案：总理处又名议政处，虽罢而议政王大臣之名仍存。乾隆五十六年上谕“国初以来，设立议政王大臣，彼时因有议政处，是以特派王大臣承充办理，自雍正年间设立军机处之后，皆系军机大臣每日召对承旨遵办，而满洲大学士、尚书向例俱兼虚衔，并无应办之事，殊属有名无实。朕向来办事只崇实政，所有议政空衔著不必兼充，嗣后该部亦毋庸奏请。”后来，咸丰末年及同治初年，恭亲王奕訢称议政军机大臣。

嘉庆十年，御史何元烺，请改军机处名目谓“军机处承办一切事务，与兵部专司戎政者不同，现在军务久经告蒇，似应更改名目，以纪偃武之隆。”上谕云“军机处名目，自雍正年间创设以来，沿用已久，一切承旨书谕及办理各件，皆关系机要，故与前代所称平章军国重事相仿，并非专指运筹决胜而言，目今三省教匪已告肃清，大功告蒇，何必改易军机二字始为偃武?”

光绪三十二年，厘定官制，拟改军机大臣为办理政务大臣，各部尚书为参预政务大臣，大学士仍办内阁事务。上谕云“军机为行政总汇，雍正年间本由内阁分设，取其近接内廷，每日入直承旨办事，较为密速，相承至今，尚无流弊，自无庸编改，内阁、军机处一切规制，著照旧行。”

宣统三年三月，为预备立宪，改责任内阁制，取消军机处，仍为内阁，设立总理大臣一人，协理大臣二人。以上述设置之沿革。

军机处以大学士二人入直（张廷玉、蒋廷锡）。雍正十年，定名为办理军机处。时满汉大学士（满，鄂尔泰、马尔赛；汉，张廷玉、蒋廷锡）皆入直。旋又命贵州提督哈元生、兵部尚书性桂在军机处行走，仍因军事关系，无预阁务也。至乾隆时，兼用各部尚书、侍郎及其他卿贰各官。嘉庆时，曾备用六部尚、侍，每部一人，然后来亦未能遵行。

嘉庆九年六月，上谕“军机承旨书谕问于大学士及尚书侍郎等官，慎选行走。”（见《枢垣纪略》）

军机大臣向以大学士为领袖，至咸丰末，恭亲王奕訢后以亲王为领袖。

案：嘉庆四年正月，命成亲王永理在军机处行走。十月，以与定制未符，命不必行走。光绪十年，军机大臣恭亲王奕訢、大学士宝鋆等全行罢斥，以礼亲王世铎、户部尚书额勒和布、阎敬

铭、刑部尚书张之万、工部左侍郎孙毓汶五人，在军机上行走，无一大学士。

军机大臣无定额，多时六七人，少时三四人。自设总理各国事务衙门，军机大臣每奉命兼任。辛丑和约，改总理衙门为外务部，并声明必须有军机大臣兼管部务（瞿鸿禨以军机大臣为外务部尚书，袁世凯以外务部尚书为军机大臣）。

宣统三年，改为内阁后，奕劻为总理大臣，徐世昌、那桐为协理大臣。及袁世凯入阁，不复置协理大臣。

军机章京，初皆以内阁中书兼任，后兼用各部之五、六、七品司官，由军机大臣选用，无定额。嘉庆四年，始定为满汉各十六人。各分为两班，分日轮流入直。每班八人，以一人为领班，一人为帮领班。咸丰中汉章京增传四人，为额外章京。于是，每班十人，又有丁忧起复，或出差回京，或请假期满，仍到军机处行走者，往往不止十人。

嘉庆四年，又定考试章京，由内阁、各部于中书及司官中挑选保送，经军机大臣考试，分别弃取，取者带领引见，奉旨记名，约十余人至二十余人。遇有缺额，以次传补。传补既毕，再行考试。

军机章京，向来兼任本官职务，退直后及不入直时，仍到原衙门办事。升迁调转，仍由原衙门主之。光绪三十四年始定为专官，开除原衙门本官，定领班为三品章京，帮领班为四品章京，其余各视其原官之品级。宣统三年，改内阁后，以一部分在承宣厅行走，一部分分配于制诰、叙官等局。以上述人员之选任。

内阁职掌。《明史·职官志》载：大学士掌献可替否，奉陈规诲，点检题奏，票拟批答，以平允庶政。凡上之达下曰诏，曰诰，曰制，曰册文，曰谕，曰书，曰符，曰令，曰檄，皆起草进画以下之诸司。下之达上曰题，曰奏，曰讲章，曰书状，曰文册，曰揭帖，曰露布，曰译，皆审署申覆而修画焉。《清通典》载“大学士掌宣纶綍，赞理庶政，内外诸司题疏到阁，票拟进呈，得报，转下部科。”

内阁以撰拟谕旨、票拟题奏二事为重要。在康熙中，谕旨有由南书房翰林起草者，有由其他同直之大臣传宣者。自设军机处后，初仅军事谕旨，继者并及一切政务，无不由军机大臣撰拟，名义上仍以内阁行之。故上谕必称“内阁奉”，实则内阁但任传宣之责而已。

题奏之制，沿自明朝。《明会典》载“凡内外各衙门，一应公事用题本。其虽系公事，而循例奏报、奏贺、乞恩、认罪、缴敕、谢恩，并军民人等陈情、建言、伸诉等事，俱用奏本。”《清会典事例》载“雍正三年上谕，题奏事件理应画一，行令各省督抚将军提镇，嗣后钱粮、刑名、兵丁、马匹、地方民务所关大小公事，皆用题本，用印具题。本身私事俱用奏本。虽有印之官，不准用印。若违题奏定例，交部议处。”各省题本皆由通政司收纳送达内阁大学士审其事宜，拟定批答，或准或驳，或交部议，以小纸书之，名为“票签”进呈。得报后由学士以朱笔照签书之，名为“通本”。各部题本由各部送达内阁亦票签进呈，谓之“部本”。均称为“红本”。自设军机处后，此项题本仍由内阁办理。

奏本在明朝时，亦由通政司收纳送达于内阁，但在顺治时似已不经由内阁。尝于故宫博物院，见有抄存顺治时奏本数函，又见康熙时批折，内有“另行具题”或“照例题奏”等语。如年羹尧、鄂尔泰等折内常有派某人赍奏等语，可为不经内阁之证。自设军机处后，凡有政务一经奏定即为成规，不必再具题本，于是奏本日多，军机处之事日繁，题本之达内阁者，多例行故事。《东华录》载“顺治二年七月诏，自今内外章奏俱由通政使司封进。”据此可知其时有不经通政司者。

《清会典事例》：“乾隆十三年上谕，向来本章有题本、奏本之别，地方公事则用题本，一己之事则用奏本，题本用印，奏本不用印，其或沿自前明……究之，同一入告，何必分别名色，著将向来用奏本之处，概用题本，以符行简之意。”案：此谕并未实行。又案：在此以前所有奏本并不专属一己之事。

光绪二十七年改题为奏。刘坤一、张之洞奏变法折曰："省题本。题本乃前明旧制，既有副本，又有贴黄，兼须缮写宋字，繁复迟缓。我朝雍正年间改为折奏，简速易览，远胜题本。五十年来各已改题为奏之案，上年冬间行在部臣请将题本暂缓办理，此后拟请永远省除，分别改为奏咨。"

案：清代题本兼用满汉两种文，满文左起右行，汉文右起左行，各为首尾，故题本两面皆用印，此折避满文不言。又案：此折所谓"五十年来各已改题为奏之案"是指钱粮、刑名等应该具题之例案而言。又案：此折所谓"雍正年间改为奏折"，奏折在雍正以前即有，不是由题本改者，不详所指。

于是裁撤通政司，内阁仅存此票签题本之事亦废除矣。

以上述职掌之转移。

综观以上所述，军机处所掌握之事权皆原属内阁之职掌，而谕旨之公布与省、部奏折之传钞仍由内阁办理，故向来谓军机为内阁之分局，又谓内阁为军机处之附属品。如《清会典》备载内阁及部院、府寺之制度与品官、职掌，而不载军机处（光绪前之《会典》）；《爵秩全书》（俗称为《缙绅》）亦不载军机处（光绪丙戌年以后始著），皆认军机处与内阁为一也。

二、军机处的文书处理工作如何进行

军机之文书为谕旨与奏折。谕旨有五类：（一）上谕，（二）旨，此二类皆公布，谓之"明发"；（三）廷寄，（四）电旨，（五）交片，此三类不公布。

上谕格式"年 月 日内阁奉上谕云云……"；旨格式"年 月 日奉旨云云……"。

《枢垣纪略》云："谕旨之式特降者为内阁奉上谕，因有所奏请而降者曰奉旨，其或因奏请而即以宣布中外者亦曰内阁奉上谕。"

案："旨"，沿明旧制；"上谕"，为"满清"始用。上谕书"内阁奉旨"，不书"内阁奉"，盖自雍正以来即如此书写，所谓"特降"与"因奏请而降"者亦不尽然，相沿用之，无大区别。如廷寄前称"奉上谕"，后称"遵旨寄信"。又如奏折中述"奉朱批"，亦云"奉旨"，盖为随文适用耳。

廷寄格式"军机大臣等寄某省、某官、某人、某年月日，奉上谕（某事）遵旨寄信前来。"

案：廷寄事项有关系数省或数人或各部者，须将关系之部、省一二排连书之，但部下不著尚书某人；如有寄与督抚以次之官，如提镇、盐政、织造、司道等，则书"军机大臣传谕某官某人"。乾隆时军机大臣之下须具承旨大臣之姓名，乾隆某年曾指定满文寄信书"尚书福隆安"，汉文寄信书"于敏中"。乾隆三十年因此事有上谕谓："向来军机大臣寄信该督抚等，复奏时止称接准廷寄并不书承旨衔名，于体制殊未允协。嗣后将寄信内承旨人名一一开列，不得但称廷寄及军机处字样。"后来和珅当国，于廷寄中一人出名，又有上谕谓其"资望不称，不必具名"，此后此制遂废。

电旨格式"奉旨（某事）。"交片格式"交某部、某人或某机关奏（某事），奉旨某部议奏（或某部知道，其词不一）。钦此。某月日。"

凡上谕及旨由军机大臣起草或章京起草，经大臣阅定，章京写成正本（用五六寸高之白纸半面六行，廷寄用五行）进呈，谓之"述旨"，发下后交内阁公布，谓之"发钞"。

廷寄亦写成正本进呈，发下后用薄纸包固贴以军机处印花外加大封，封面右书"办理军机处封寄"，左书"某省某官开拆"，背面书"年 月 日"并书"马上飞递"（或书"三百里递"，加至"六百里"、"六百里加紧"），交兵部捷报处发递。如有分寄数省者，以正本寄首列之督抚，另抄副本如式分寄。如封面上书"某官某人开拆"，须其本人方可接受，其人或已迁调或系他往，其后任及代理者不得接受。如有特别密谕旨则将"字寄"改写"密寄"。

电旨亦写正本，进呈发下后交外务部直日领事官领去，由外务部拍发。

交片则不写正本，以寻常纸行书，不封，不用印，交某部直日领事官领去。

凡各项草稿须即撕破烧毁，不得存留。

凡缮写各项正本，若数十字、百余字者一人缮写；如二三百字以上，则数人分写。分写之法，将草稿字数点清，分为数段，谓之“点扣”，各人书毕，依次序粘连，谓之“接扣”，笔迹不同无碍，如有错落以纸贴盖，改写，不得挖补。

凡有各项谕旨，皆付供事另写清本存档。

各省督抚奏折：由各省之折差（专派一人赍递，名为“折差”；不派折差者由各省驿递至兵部捷报处），投递于外奏事处（外奏事处设在景运门外及西苑门外），由外奏事处送进乾清门内敬事房太监（又称“内奏事处”，又称“案上”），撤去外包夹板，将原封进呈阅览，经朱笔批答讫，命太监送交军机大臣阅看后，交军机章京登记事由及批于随手簿，付供事照抄副本，经章京核对无讹，将原折按封装入，送还敬事房，用原包夹板封包完整，仍由外奏事处交付折差赍回。其应发布者将所抄副本交付内阁，有关各部之事，由各部到内阁传钞，次日内阁将副本缴还军机处存档。

其奏折中有未经批答者，军机大臣拟定办法，或须批答，或须发谕旨，分别起草写成正本进呈决定（如用批答即照所拟之文，以朱笔批于原折）。

其奏折有不须批答亦不须发谕旨、留备参考者，将原折留存，以纸签书“留中”二字装入原封内发还。

各部奏折：由各部向外事处投递，亦送敬事房太监进呈阅览，不加朱批，但口谕“依议”或“知道了”，太监以指划横直纹于折面记之，传达于军机大臣，交章京摘记事由于早事档。（此系光绪二十七年后始有，从前属于内阁）。其中如有须发谕旨者则提出，照以上手续办理。各部奏折不用封，惟外务部用封，亦用朱笔批答。如御史及其他京官有奏事权者，有条陈政务，或参劾职官之奏折，皆用封奏，自向外奏事处投递，亦经敬事房进呈阅览后发下，军机大臣拟定办理，或采用，或驳斥，或交部议，或发谕旨、廷寄、交片，其手续与省、部奏折同，但不知照原奏事人。

军机章京每日以二人直班，共坐一桌，名为“班桌”，一人司“随手簿”，一人司“交发簿”。

随手簿格式：某月某日，张、李直班二人；谕旨几道：一谕某事、一寄某督某事；某省督某人折：一奏某事、一片某事；御史某人折：一某事；奏片：一某事；交片：一某事。

交发簿格式：谕旨几道：某省督抚折几件；廷寄几件；交片（抄折几件）。交发簿只记几件不记事由，须与随手簿注“交”字之件相符。

直班之章京不任起草缮写之事，班桌之工作不完，全体不得退直。

每日之事必须处理完毕，不得遗漏延搁。

凡有当日处理之事件，必须通知不入直之章京，谓之“知会”，以小纸片书之，其词极简，并有种种符号、名词。如有谕旨，以“○”识之；廷寄，以“△”识之；无谕旨、廷寄则书一“摇”字；军机大臣召见则书一“起”字；某省奏折几件，则书“几家”；非督抚之奏折书一“非”字。

凡交军机大臣与各部会议之事件，由军机大臣主稿者，章京起草。

凡有特殊事件须先与各省督抚商酌，则由军机大臣以公函行之。

凡有时节性照例事件，皆须预先准备。如秋审，由刑部知照军机处，将应勾决应缓者，先写好谕旨，俟刑部到期呈进黄册时颁发。如新正接济灾区，将各省灾区应行接济者，先写好谕旨，于新年时颁发。如简放主考、学政，须将应放人员名单备齐，届时呈进。如简放道府等官，亦须预备各项名单。

凡有支领款项、调查文件及其他事务，则由领班章京移付行之。

三、军机处档案是怎样形成的，怎样整理和保管

军机处档案之类别有九：（一）随手档。此为直日军机章京每日处理文书之总目录。（二）交发档。此为每日交付内阁与各部及其他衙门之文书登记目录。（三）谕旨档。此为每日所奉谕旨之副本。（四）廷寄档。此为每日所发廷寄之副本。以上两项，正本均交内阁与寄发各省，另写清本，逐日增加，每至月终，汇订成册；其正本，每至年终由内阁与各省汇齐送至军机处，缴进懋勤殿保存。（五）议复档。此为军机大臣与各阁部大臣会同对于政务拟议之奏稿，亦逐时增入，汇订成册。（六）早事档。此为每日各部奏折登记目录，逐日增入，月终汇订成册。（七）月折包。此为抄存各省奏折之副本，与其他各官之奏折，每日一箍（以纸条束之，谓之“折箍”），每半月汇为一包。（八）专案档。此系专为一事集其有关之谕旨奏折汇编为档。（九）电信档。此为各省电奏之钞本。

以上各类档册，分满文、汉文两种，均保存于方略馆库，按年排列，由军机处供事掌管。

军机章京每日直班，必携带最近三月或五月之档案入直房，以备检查。各项档案皆以月日为顺序，如检查某一事项，皆须于随手档查检目录，然后在谕旨、廷寄及月折包逐件检出。光绪初年，别立一簿，分部、分省登记其奏事之简目，于是检查档案较为便利（此簿名为公记备查）。

凡随手、谕旨、廷寄、议复及专案等档，光绪中每届三年修缮一次。此制自乾隆时始，有五年一修者，有十年一修者，至咸丰四年因档案繁多，改为三年一修。计有：乾隆六十年四月奏案；嘉庆六年八月奏案；嘉庆十年十二月奏案；嘉庆十六年十二月奏案；道光二年二月奏案；咸丰八年二月奏案。

案：上列各奏案情况各有不同。乾隆六十年因纂辑《廓尔喀纪略》，连带办理，将谕旨及议复等档案，另抄一份，每届五年抄写一次；嘉庆六年，因十年未修，又有廓尔喀、苗疆、台湾等专案；嘉庆十年，因翻阅擦损、大雨潮湿，又有教匪、工赈等专案；嘉庆十六年修档，并修以前旧档；道光二年，增修逐年登记号簿（即随手档）。以后一并修缮，并知缮写用中书十六员（光绪中修档，不用中书）。咸丰四年，改五年为三年。以后遵行，故详载之。另，光绪七年修档，自元年正月至六年十二月，三十七册，逐日登记号簿十二册；剿捕档三册；洋务档三册；引见档二册。

军机处全部档案，原存方略馆（在故宫隆宗门外），民国初年移存国务院，后由国务院转送故宫博物院文献馆（在大高殿）。曾经检查，编有目录。

四、清朝统治者如何利用军机处档案

“满清”雍正以前，凡有奏折批答，不下内阁者，皆无编订整齐之档案可查，自设军机处后，始有档案，统治者甚重视之。

乾隆十二年二月初六日上谕 “军机处系机密之地，其密议章奏，本无宣泄，应交该部议奏者，嗣后皆交军机处存记档案；交发部议，其奏事处所奉密议事件，著亦交军机处记档转发。”按：此所谓奏事处者，指敬事房太监。可知彼时以前交部密议事件，迳由奏事处传达，不经内阁，并不经军机处。

又，十二年五月二十二日上谕 “令军机大臣等寄信传谕之旨，有因地方应办事务，经朕指示及传谕询问者，亦有令该督抚等商酌办理者，既未明发谕旨，理应慎密。嗣后诸臣奏折内如不交部议奏者，仍听其引入原旨；若系应部议之案，概不必将寄信之处叙入，另行具奏声明。至具题本章，尤为不可。”案：此谕所云，盖不愿将所指示商酌之情况露泄于阁部大臣之前。

又，十三年十一月上谕“今日议复山东请运奉天米石一折，阿兰泰近日曾以该处收成止有七分，未便大弛海禁，致妨本地民食具奏。而军机大臣竟无一人记忆者，经朕指示，始查检入议。”案：此谕所云，亦利用档案之一证。又案：雍正谕旨内，往往有长篇朱批谓某年革案如何处理，或某年某处某案如何变通处理，历历如数家珍，亦是利用档案。

凡遇纂修《会典》、《实录》、《方略》等书，皆以军机处档案为根据。前记嘉庆十六年奏修档折内云“从前旧档经各馆查阅，多有参差、讹脱之处”是也。

国史馆纂修列传，亦时向军机处调查档案。

“满清”时，各部皆有《则例》，每隔十年或二十年修订一次，即根据此年限内之档案，拣择纂辑，以备援引。光绪三十三年十二月，度支部奏《变通旗民交产旧制折》(载《东华录》)，可证各部《则例》纂辑之内容与修订之情况。乾隆时，阿克敦为刑部尚书，曹司屡请修纂《则例》，阿公不答。因说公子阿桂代请，公喟然曰：“汝何不晓事至此？近日刑名从严办理，乃一时权宜，若纂为成例，则他日刑官援引，伤人必多，岂尚德缓刑之道乎?”此事见某笔记。另，光绪三十四年宪政访查奏拟编《光绪政要》，未曾编成。

五、军机处的经费及其官员俸饷支取情况

军机处在雍正及乾隆初年，由内膳房供应军机大臣及章京之晨直饭食，其余笔墨纸张一切费用如何取给，无可考。

乾隆十三年始由户部于饭银内拨一千两。又由银库饭银内拨三千两。三十六年，又由户部于内务府参价内拨银五千两(后减五百两)。五十六年，又由户部于银库养廉内拨银二千两。以上四款，共一万零五百两。光绪初年至宣统三年支领情况是，一、二两款每年十月支领；第三款十月支领；第四款每年五月、八月、十二月，分三次支领。其用途有嘉庆八年旧档可考：(一)军机章京直班十六员及方略馆收掌官、苏拉、供事等，每日早晚饭十二桌，约计十五两，每年用五千四百两。(二)春秋两次章京随园十六员、苏拉八名帮贴银，每年用一千五百余两。(三)该班房茶、烛、冰、炭等每日一两，每年三百两。(四)其余三千余两，于各季分给满汉章京三十二员，每人七八九十两不等；苏拉十二名二十两不等。

军机章京原为兼官，各支本官之俸米，光绪三十二年后，始定给养廉，领班章京三百两；帮领班二百两；其余章京一百二十两；额外章京八十两；供事等亦给津贴十数两至三十余两不等。此款按月向户部支领。(见光绪三十二年二月上谕)

六、书吏如何控制文件欺压人民？书吏制度取消后用什么人接替

书吏制度，始于秦汉，以迄“满清”。二千余年因官之迁徙无常，吏则常守。其业师授之徒，父传之子，一切文书档案在其掌握，故能上下其手，舞文弄法，藉以索取贿赂，积为弊薮。至于北京各部书吏相传为明永乐间由南京迁来，故其人家世多江浙籍贯，盖有四百年之历史。

北京各部书吏，弊窦最多者为吏、户、工三部。吏部书吏对于职官之选授、选调、处分最易舞弊。如本月有几省州县出缺，选取人有某某应当入选，其省分有远近，缺分有大小、优劣，辄预向选人索费，则颠倒其出缺之先后次序与选人投供之次序。纳费者，便与优缺相当；不纳费者，适遇劣地。对于迁调者亦然。若索贿不得，则故意挑剔，使不得迁转。如议处分，得贿者，则引某案之例予以轻比，否则又引某案之例予以重比，至以有轻微公过而遭终身废弃者。

户部为财政总汇，尤易作弊，如昔日用银有成色之高低，权度不一，有平色之大小，款项繁多，有名目之歧异。尝有外省解饷到部，责其补平补色，或责其款项不符，不予兑收，不予批回，以致解饷委员到京累月，不得回省销差。遇有报销之案，则挑剔之法更多，往往累年不得办

结。故办报销案者，必先预备部费数十百万，以供婪索。积习相沿，视为固然。

工部对各项工程，以及河工、陵工，亦处处索费，视工程之大小，为索费之多少。昔有“金工部、银户部”之称，可想见其大概。

往日论者谓：刑部书吏最为守法，盖其法理观念较重，祸福观念亦深，且刑部之司官主稿者，多为平时研讨案例精熟审慎之员，不专假手于书吏。因向来重视刑名，遇有“失入”或“失出”之惩罚，极为严重也。

裁汰书吏，发动于御史陈璧，原奏见光绪二十七年《东华录》。此奏上后，即令各衙门堂官按照所陈，责成各司员亲自经理例案，不准假手书吏。越日，又令尽去书吏，并令将案卷销毁。旋又令将案卷分别查明，应留者纂入《则例》。

各部裁革书吏时期，迟早不同。其可考者，兵部于光绪三十年十月奏报。吏部于三十一年四月奏裁。其办法亦各不同。有全行裁去者，有酌留一部分者。

其接替之人，皆为各部司员，其缮写等事，则有用笔帖式者，另招誊录者，有留用旧书手者。

光绪三十一年四月，吏部奏“书吏裁去，所有奏咨稿件，即饬各司员亲手拟办，查例、查案、注册、管卷亦饬各司员自行经理。惟缮写奏折、文稿、号簿登记等事，尚须有人，已将臣部笔帖式传考，择其字画端整者，派司学习，仍不敷用，拟再招考誊录，专用满汉举贡生员出身者，每月酌给薪资。”

光绪三十一年六月，刑部奏“臣部满汉司员笔帖式共五百余员，各司处所书手一百八十四名。”（此乃裁书吏后留用者）在京各衙门裁革书吏办法不一，迟速不同，最先实行者为兵部，最迟者为法部（至宣统末年尚未裁尽）。

至于各省书吏之裁汰后办法，有刘坤一、张之洞之建议（光绪二十七年奏），但各省裁汰书吏后，均不见奏报。其改用何种人办理文稿及缮写等事，亦未照此建议施行。大部分督抚、司道等衙门用一般候补人员，州县等衙门则留用一部分旧书吏参以本官之亲友。其直接危害于人民者，实惟州县之书吏。户书，对于征收钱粮税契，则有飞洒、浮收、银钱作价、斗斛大小等弊。刑书，对于人命盗贼、田产争继等案，往往有牵连、扳诬、影射等弊。昔人笔记中多有记述。

七、辛亥革命时档案受到些什么损失，是否有大量被烧毁

辛亥革命时北京各机关之文件多由新机关继续保存。情况如下:

（一）内阁承宣厅，归入旧军机处档案。一部分归入国务院秘书厅。（二）制诰局，原有内阁诰敕房档案，归入内阁大库。（三）叙官局，原有旧吏部档案保存于旧吏部衙门，后衙门拨作京师警察厅，档案由铨叙局接收。仍存储于原衙门三间屋内。民国八年，警察厅又需用存档案之屋，铨叙局将全部档案迁入局内（其时铨叙局在南海），多已潮湿腐烂，后局迁在集灵囿，又经一番移动，直至北京政府取消后，此项档案，不知如何下落。（四）统计局，归国务院统计局。（五）官报局，归国务院印铸局。（六）法制院，归法制局。（七）外务部，归外交部。（八）民政部，归内务部。（九）度支部，归财政部。（十）陆军部，归陆军部。旧兵部档案，光绪二十六年兵部衙门被毁，全部档案无存。陆军部档案皆光绪二十七年以后之事。（十一）海军部，归海军部。（十二）学部，归教育部。（十三）法部，归司法部。（十四）农工商部，归农林、工商部。（十五）邮传部，归交通部。（十六）理藩院，归蒙藏事务局。（十七）大理院，归大理院。（十八）军咨府，归参谋本部。

此外不存在之机关，如典礼院一部分档案归入内务部礼俗司。如翰林院、都察院、弼德院，其文件档案均不知何往。又如八旗都统衙门，在民国十七年以前皆尚存在。北京政府取消后，各衙门均被折卖，其档案亦无存（此类文件，大半皆卖与造纸商）。至于各省，其由自动宣告独立

及未遭兵燹者，原有文书档案皆得保存；而遭过战乱者即不免多所损失。如苏浙沪民军会师攻克南京，据目击当时情形者谈 “其时城内秩序非常率乱，旧官署首长非先出走，即临时避匿，各机关门内外无不字纸满地，践踏狼藉，都是文卷。”推想他处亦必如此。又如，浙江省城光复时并无战事，而巡抚及布政使衙门同时失火，烧成平地，其时不能有人抢救，文件当然全部被毁。

八、从南京临时政府到北京政府组织机构有何变化
政府文书档案机构如何

南京临时政府之成立，大致以旧历九、十月间，各省代表在武汉议定之《临时政府组织大纲》为依据，一切属于草创。《大纲》原仅规定，临时大总统下设五个行政部（外交、内务、财政、军务、交通）。后经在沪商讨修定，增设临时副总统一人。其行政部改为国务院，而不拘其名称及额数。此外以各省都督府之代表为参议员，组织临时参议院，为当时唯一之立法机关。其临时议长先推赵士北，后为林森。在南京开会选举孙中山为临时大总统。

南京临时政府之机构，因采取总统制，不设总理。其各部之设置及人位如下：陆军总长黄兴；海军总长黄钟瑛；司法总长伍廷芳；财政总长陈锦涛；外交总长王宠惠；内务部长程德全；教育总长蔡元培；实业总长张謇；交通总长汤寿潜。

至三月间，孙中山向参议院辞职，并请另选袁世凯为临时大总统。迨至袁世凯当选，参议院制定《临时约法》。于是，有就职地点的南北问题。袁世凯藉口北方人心未尽一致，军旅林立，危机隐伏，须坐镇以免动摇，暂时未便南行。南京方面则谓临时政府设于南京，乃各省代表所议定，即派遣蔡元培、汪精卫、宋教仁、魏宸组、钮永建五人为专使，欢迎世凯南下就职。经过两日磋商，无结果。而驻北京之曹锟所统第三镇军队公然哗变，天津、保定、济南相继兵变，所谓外交团者即大放厥词，日本且有调遣关东军来京之举，蔡、汪等乃电南政府及参议院，建议宜从速建立统一政府，其余问题尽可迁就，以顾全大局。遂经参议院可决袁氏留北。袁世凯遂于三月十四日在北京宣誓就职。当时袁世凯所挟以威胁南方者：（一）外交团；（二）北洋军；（三）满蒙之向背。

南京方面为防制袁氏野心，《临时约法》改总统制为责任内阁制，设国务院。于是袁世凯提出唐绍仪为国务总理，参议院同意，绍仪到南京组织第一任内阁。阁员为：外交陆徵祥；内务赵秉钧；财政熊希龄；海军刘冠雄；司法王宠惠；教育蔡元培；农林宋教仁；工商陈其美；交通唐绍仪（原提梁如浩，为参议院否决）。

四月一日孙中山正式辞职。五日，参议院议决政府迁于北京。于南京设留守府，以黄兴为留守使。唐绍仪始与参议院议员及阁员王宠惠、蔡元培、宋教仁等北来就职（陈其美未来，以次长王正廷代）。随带有内务部财政部及各部职员数十人分配于各部，并未将南京政府中之文件携带来京。南京政府文书，除《临时约法》外，他无所见。

九、袁世凯称帝时文件档案的内容形式及制度上有什么变化

袁世凯帝制之面目，虽至一九一五年始揭露，而帝制排场早已十足具备。对于一切制度，频频变化，而归结到独裁的帝制。中间约可分为几个步骤，兹就可靠之参考资料与记忆之所及者，分述如下：

（一）初步明显的变化开始于组织“约法会议”，改造临时约法。民国三年一月间，以敕令公布约法会议组织条例，于二月中旬举行开会仪式。选出孙毓筠为议长，施愚为副议长，其议员产生之方法，则由京师选四人，各省备选四人，蒙藏、青海联选四人，全国商会联选四人，严格限制当选人之资格，并由政府制定当选人名册，如选区之当选人，以名在是册者为限，实则无异

钦派。其原有《临时约法》被改造之重点是：（1）原约法规定之宣战、媾和及缔结条约应经参议院同意，改为外交大权归诸总统，无庸征取参议院之同意。（2）原约法规定总统制定官制官规，及任用国务员与驻外大使公使，应经参议院同意，改为无庸征取同意。（3）废止责任内阁制，改用总统制。（4）宪法由国会以外之国民会议制定之，其起草权属于总统及参议院。（5）人民公权之褫夺与回复，总统得自由行之。（6）总统有紧急命令权。（7）总统有财政紧急处分权。以上种种无限特权，有任何帝制国家皇帝之所无者。

（二）内阁之消灭与政事堂之设置。民国三年五月一日公布新约法后，即任命徐世昌为国务卿，改国务院为政事堂。国务卿之次，置左右丞，各一人，分设机要、法制、主计、铨叙、印铸五局。其机要局权力之庞大，几在各部总长之上。主计局则将财政部与审计院之职权兼收并蓄。各部除例行公事外，一切措施，均须经过国务卿之核准。于是，不独国务院宣告寿终，即各部亦形同装饰品。表面观之，仿佛卿权较大于总理，而其实不然，原来新约法条文之规定，行政以大总统为首长，置国务卿一人赞襄之，则国务卿仅为行政首长之赞襄者，亦可说政事堂之性质等于“满清”时代之军机处，国务卿之位分，亦不过一军机大臣而已。

（三）国会之消灭与参政院之设置。国会（参政院、众议院）既被毁灭，乃于三年五月下旬，依据约法会议之议决公布参议院组织法。原来新约法上所规定之立法机关为一院制之“立法院”；又规定一咨询机关，名曰“参政院”；在立法院未成立以前，由参政院代其职权。此项组织经过不足一个月，即告成立，派出大批参政，以黎元洪为正议长，汪大燮为副议长（后来参政院成为“请愿”、“劝进”之御用工具。黎氏即托病不出。议长一职乃属于溥伦）。此种帝政创制之集中机关，别无前例。惟清末之资政院，差可比拟。参政资格之类别，亦与资政院议员大致相仿。不过资政院尚有多数议员，出于各省谘议局之选举，而参政则全数出于钦派。

（四）总统选举法之修改。代行立法院之参政院于三年八月间，建议修正从前之《总统选举法》，经约法会议通过其修正案，岁末公布。其修正之重点是：（1）原规定“总统任期为五年，连选连任一次”，改为任期十年，连任无限制。（2）总统任满，改选之年参政院参政如认为政治上有必要时，得为现任总统连任之决议，即无须改选。（3）总统之继任人，应由现任总统推荐，其名额以三人为限，被推荐者之姓名，由现任总统预先书于“嘉禾金简”，藏之“金匮石屋”，临时取出，交付选举会。依此规定，袁氏地位非但终身“绝无问题”，即“世袭”，亦大有可能，此则摹仿“满清”废止建储制度，预书嗣皇帝名，藏于正大光明匾后之方法也。

（五）筹安会之发起与其公开活动。四年八月间，由杨度、孙毓筠、李燮和、胡瑛、严复、刘师培（时称筹安六君子）发起筹安会之组织。旋即先开成立会，指定杨度、孙毓筠为正副理事长，其余四人为理事。杨氏宣言共和决不能立宪，惟君主始能立宪，与其共和而专制，不如立宪而君主。随即以该会名义，通电各省文武长官，请派代表来京参加，并以种种急就方法募集会员，表决国体，组织各种公民请愿团，向参政院请愿，改革参政院，除将所收之大量请愿书转咨政府外，并依请愿团之要求，议决《国民代表大会组织法》，由政府公布后，即开始选举。不满一个月，各省区之决定君宪者，已有十八处，团体投票亦提前完成，结果以全场一致，一九九三张票之主张君宪，竟无一票反对。国民代表大会于决定国体、推定皇帝时，委托参政院为总代表，于十二月十一日，恭上推戴书于袁世凯，当即咨复，表示谦让。该院当天又将预先拟妥之第二次推戴书呈进，次日，乃咨复承认接受。于是，中华民国之改为中华帝国，总统之改为皇帝，遂完成其扮演民意请愿推戴之前后一幕。

（六）大典筹备处之设置。四年九月间，大典筹备处实际上业已成立，但未见明文公布。故其组织内容，外间不甚明了。据传说，有总统府及有关部署之办事人员，并参有前清内务府人员。所筹备者，即“登极”、“改元”、“颁赏”等一切典礼与设备。预定五年一月一日即位时，实际应用之准备事务。传闻，关于装修殿廷、制造法服（衮冕）、宝座仪仗及有关皇帝排场之一切设备，其经费开支数字，相当巨大。五年三月，始以明令撤销。

（七）酬勋与叙官制度之变更。从前政府对于有大勋劳于国家者之酬功，授给勋位（大勋位——五勋位），帝制酝酿时期则有五等爵（亲王——子男）。此项封爵权，亦为约法会议所赋予，载在新约法条文内。从前叙官分特任、简任、荐任、委任，以定其俸给之等级。兹又加以卿、大夫、士三个阶级之授予（每个阶级分上、中、下），而所谓“命妇”者，亦有种种阶级，不同之名称与章服则兼备往昔之制度也。

（八）公文书式之变更。从前公文书规定，上级对下级用“令”，下级对上级用“呈”，对半上级用“咨呈”，平行者用“咨”，人民对官厅用“禀”，官厅对人民用“批”。帝制酝酿时期，除咨、禀、批仍旧外，其他均有变更：（1）“令”，惟总统专用之。（2）“呈”，惟对总统专用之。（3）“咨呈”，为避免呈字，改为“咨陈”。（4）“饬”，上级对下级用。（5）“详”，下级对上级用。此外“表”之内容，亦有若干之变更。例如，从前总统令文内之称“本大总统”者，改称为“予”（朕字之代替）；从前称“奉大总统令”者，但称“奉令”（“令”字抬写，替代“旨”与“上谕”）；从前文内称及大总统者，改为“今上”。又，对总统虽规定用“呈”，而多数官署皆相率用“奏”称“臣”。

（九）总统府，称为“公府”；总统府秘书厅改称“内史监”；秘书，改称“内史”；各省督军，改为将军；民政长，改为巡按史；从前大礼服、常服之外，又制定一种祭服，于郊天、祀孔时用之；又制定从前所无之“女礼服”，命妇参加典礼时用之。

十、其他问题

（一）五四运动（新文化运动）对文件档案有什么影响

五四运动后，于各官署的档案，并无所变更，而文书方面则起一种新变化。最先，各学术团体内部之文告皆陆续使用或参用语体文字，并增加标点符号。随后对外行文，亦逐渐采用此种方式。南京国民政府乃颁布出“新公文程式”与要点：（1）废止先前“等因奉此”一切旧套。（2）分清段落，加用标点。（3）不拘定文体语体。此种程式，虽经实行，但由于办稿人员之缺乏训练，故始终不能普遍。甚至一个机关之中，其行文亦各随办稿人之利便，而杂用新旧两种方式，极不一致。不过此种除旧布新之决定作用，实系起始于五四运动。

（二）“满洲国”颁布过那些有关文件档案的命令？日本投降时，这些文件受到什么损失

“满洲国”的文书程式，大都用日本式。有出版的《法令辑览》，下层为日文，上层为满文（即中国文，非左起右行之满洲文）。普通文书皆用打字，惟有法令之正本，皆用墨笔楷书，盖用御玺，曾有明文规定。日本投降时，鄙人已离开“满洲国”。但闻传说，长春的宫内府及各机关，大半因战乱而摧毁，蒋匪军队踞守时，长春市政府一夕火，烧为平地。其文书档案应俱毁灭。观近人所著《满宫残照记》所得之簿记、书信等资料，皆在满宫拾得，便可想象可知。

关于以上各项问题，极少有系统之记载。多散见于各官书及私家著述。既感参考书之缺乏，又限于记忆力之减退，且年力就衰，艰于搜索，暂为解答，殊不详审。嗣后于阅读之际，若有所得，或记忆之所及，再为采撷资料，随时贡献。

一九五四年八月许宝蘅识